



CH-3003 Bern, PostCom

Bern, 4. Dezember 2014

## **Verfügung 12/2014 betreffend Genehmigung der Methode und Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen (Postdiensten)**

### **I. Formelles**

Nach Art. 14 Abs. 5 Bst. a PG stellt die Post landesweit ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten sicher, welches namentlich ein landesweit flächendeckendes Poststellen- und Postagenturennetz umfasst, das sicherstellt, dass die Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich ist. Das Poststellen- und Postagenturennetz muss gewährleisten, dass 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können. Bietet die Post einen Hausservice an, so gelten für die betroffenen Haushalte 30 Minuten (Art. 33 Abs. 4 VPG). Die Erreichbarkeitswerte werden jährlich berechnet (Art. 53 Abs. 1 VPG). Nach Art. 33 Abs. 6 VPG muss die Methode zur Messung der Erreichbarkeit wissenschaftlich anerkannt und von einer unabhängigen Fachstelle zertifiziert sein. Sie berücksichtigt den Stand der Technik. Nach Art. 33 Abs. 7 VPG genehmigt die PostCom die Methode und die Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit. Sie ist somit für den Entscheid über das Gesuch vom 21. Oktober 2014 der Schweizerischen Post AG (im Folgenden Gesuchstellerin) betreffend Methode und Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit bei den Postdiensten zuständig.

Mit diesem Gesuch beantragte die Gesuchstellerin der PostCom die Genehmigung einer Methode inkl. Messinstrumenten. Das Gesuch vom 21. Oktober 2014 enthält folgenden Hauptantrag: *„Die Methode und die Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit in der Grundversorgung mit Postdiensten seien zu genehmigen, wobei eine Wartezeit an der ersten Haltestelle von zwei Minuten berücksichtigt wird.“*

Der Hauptantrag wird durch folgenden Eventualantrag ergänzt: *„Die Methode und die Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit in der Grundversorgung mit Postdiensten seien zu genehmigen, wobei eine Wartezeit an der ersten Haltestelle von drei Minuten berücksichtigt wird.“*

## II. Materielles

### 1. Methode

Bereits unter altem Recht wurde die Erreichbarkeit von Poststellen berechnet. Bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts wurde die méthode de bassin angewendet. Nach Meinung der Gesuchstellerin erfüllt diese Methode die Anforderungen des neuen Rechts nicht. Sie beantragt der PostCom deshalb die Genehmigung einer neuen Methode, der Routing Methode, für die jährliche Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen nach Art. 53 PG.

Die Methode und die Messinstrumente, die die Gesuchstellerin zur Genehmigung beantragt, wurden von der Firma [REDACTED] entwickelt und im Dokument „Erreichbarkeitsmessungen für die Schweizerische Post; Dokumentation der Methode; Version 1.3“, Stand 18. Dezember 2013 [REDACTED] und [REDACTED] der [REDACTED] beschrieben. Die Gesuchstellerin reichte der PostCom dieses Dokument als Beilage zum Gesuch vom 21. Oktober 2014 ein.

### 2. Zertifizierung

Die Zertifizierung der Methode wurde von [REDACTED] gestützt auf die Dokumentation der Firma [REDACTED] vorgenommen. Diese Zertifizierungsstelle erfüllt die erforderlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Fachstelle gemäss Art. 33 Abs. 6 VPG.

Über die Zertifizierung liegt ein Bericht vor, welchen die Gesuchstellerin der PostCom als Beilage zum Gesuch vom 21. Oktober 2014 einreichte. Es handelt sich um das Dokument „Zertifizierung der Methode der Firma [REDACTED] zur Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen sowie der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs“ vom Januar 2014 von [REDACTED] und [REDACTED] (nachfolgend Zertifizierungsbericht). Der Zertifizierungsbericht stellt fest, dass die zertifizierte Methode wissenschaftlich anerkannt ist und den Stand der Technik berücksichtigt. In Ziffer 5 erfolgt die Zertifizierung: „Auf Grund der in diesem Bericht dargelegten Eigenschaften der Methode kommen wir zu dem Schluss, dass diese die im Gesetz geforderte Aufgabe hinsichtlich wissenschaftlicher und technischer Anforderungen bestens erfüllt. **Wir zertifizieren daher die mit der Methode der Firma [REDACTED] umgesetzte Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen sowie den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs als gesetzeskonform.**“

### 3. Parameter Wartezeit

- a) Das [REDACTED] verfügt zweifelsohne über die erforderliche Unabhängigkeit und die fachliche Kompetenz, um zu beurteilen, ob die von der Firma [REDACTED] entwickelte Routing Methode die Anforderungen der VPG an die wissenschaftliche Anerkennung der Methode und die Berücksichtigung des Stands der Technik sowie ganz allgemein die Eignung für die Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen erfüllt. Von dieser Einschätzung der sachverständigen Zertifizierungsstelle weicht die PostCom nur ab, soweit sie aufgrund eigener Kompetenz zu einer anderen Beurteilung gelangt.
- b) Ein gewichtiger Nachteil der Routing Methode gegenüber der bisherigen méthode de bassin liegt darin, dass die Routing Methode den Umstand nicht berücksichtigt, dass in der Regel nur ein begrenzter Fussweg überhaupt zumutbar ist. Bei der méthode de bassin ging man davon aus, dass nur ein Fussweg von 200 Meter zur Poststelle bzw. zur ersten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs zumutbar ist. Bei einem Fussweg von über 200 Metern verneinte man die Erreichbarkeit einer Poststelle, und zwar unabhängig von der tatsächlichen Reisezeit. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass es Personengruppen gibt, die längere Distanzen nicht zu Fuss zurücklegen können, wobei man über die genaue Distanz (bspw. 300 statt 200 Meter) sicher diskutieren kann. Da Art. 14 Abs. 5 Bst. a PG verlangt, dass das Netz von Zugangspunkten für alle Bevölkerungsgruppen zugänglich ist, erachtet die PostCom es als erforderlich, dass diesem

Umstand bei der Methode zur Berechnung der Erreichbarkeit nach neuem Recht in der einen oder anderen Weise Rechnung getragen wird.

- c) Bei der Entwicklung der neuen Methode gab es Schwierigkeiten, einen entsprechenden Parameter in die Routing Methode einzufügen. In Ziff. 5.3 des Dokuments „Erreichbarkeitsmessungen für die Schweizerische Post; Dokumentation der Methode; Version 1.3“ (Stand 18. Dezember 2013), in welchem die Methode beschrieben wird, wird die Ermittlung der Fusswege um einen Zugangspunkt der Post erläutert: „Die direkten Fusswege um einen Zugangspunkt der Post werden nach dem gleichen Prinzip wie um eine Haltestelle ermittelt. Nur ist hier der Suchradius fix auf die maximale Reisedauer von 30 Minuten eingestellt.“ Das bedeutet, dass eine Reduktion der Fusswege auf eine für alle Bevölkerungsgruppen zumutbare Distanz, ob diese nun 200, 300 oder 400 Meter beträgt, in der Routing Methode nicht vorgesehen ist.
- d) Fraglich ist, ob eine Verweigerung der Genehmigung einer beantragten und zertifizierten Methode aufgrund dieser Unzulänglichkeit verhältnismässig ist. Im Sinne einer Alternative, die von [REDACTED] als wissenschaftlich vertretbar erachtet wurde, wurde schliesslich die Verlängerung der Wartezeit an der ersten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs von zwei Minuten auf drei Minuten entschieden. Damit wird beim Parameter Wartezeit zumindest der Umstand gewichtet, dass diejenigen Personengruppen, die Probleme mit der Zurücklegung längerer Distanzen zu Fuss haben, regelmässig früher an der Haltestelle des öffentlichen Verkehrs ankommen als andere Personengruppen. Mit anderen Worten wird mit der neuen Methode für die Berechnung der Erreichbarkeit für diese Personengruppen die Zurücklegung längerer Fusswege als 200 Meter als zumutbar gewertet. Es wird aber immerhin der Umstand berücksichtigt, dass sich diese Personengruppen regelmässig etwas früher an der Haltestelle des öffentlichen Verkehrs einfinden als andere. Die Zertifizierungsstelle erachtete eine Neuzertifizierung der Methode wegen der Verlängerung der Wartezeit um eine Minute bei der ersten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs als nicht erforderlich, da eine Wartezeit von 3 Minuten zwar eine Obergrenze darstelle, aber wissenschaftlich noch vertretbar erscheine (vgl. Gesuch vom 21. Oktober 2014 S. 3; Ziff. 2.5 und Bestätigung der Zertifizierungsstelle vom 24. November 2014).
- e) Die Gesuchstellerin stellte in ihrem Gesuch vom 21. Oktober 2014 den Eventualantrag, dass die Methode und die Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit in der Grundversorgung mit Postdiensten zu genehmigen seien, wobei eine Wartezeit an der ersten Haltestelle von drei Minuten berücksichtigt wird. Im Gesuch (S. 4; Ziff. 2.5) führt die Gesuchstellerin aus, dass es letztlich im Ermessen der PostCom liege, ob sie die Methode mit dem Parameter Wartezeit von „zwei Minuten“ wie von der Gesuchstellerin vorgeschlagen oder von „drei Minuten“ wie von ihr selber bevorzugt, genehmigen will.
- f) Das BAKOM genehmigte für die Berechnung des Zugangs zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs nach Art. 54 VPG die gleiche von [REDACTED] zertifizierte Routing Methode ([REDACTED]).

#### 4. Zeitliche Anwendbarkeit der Routing Methode

Die Routing Methode kann erstmals für die Berichterstattung per 31. März 2015 für das Berichtsjahr 2014 Anwendung finden. Für die Berichterstattung per 31. März 2014 für das Berichtsjahr 2013 wurde die méthode de bassin angewendet.

#### 5. Zusammenfassung

Gestützt auf das Gesuch vom 21. Oktober 2014 und die damit eingereichten Unterlagen (namentlich die Dokumentation der Routing Methode und den Zertifizierungsbericht) sowie die oben aufgeführten Erwägungen gelangt die PostCom zum Schluss, dass die Methode und Messinstrumente gemäss Eventualantrag der Gesuchstellerin zu genehmigen sind (d.h. mit einer Erhöhung der Wartezeit von 2 Minuten auf 3 Minuten beim Parameter Wartezeit). Genehmigt wird somit der Eventualantrag. Der Hauptantrag wird im Sinne der Erwägungen abgelehnt.

## 6. Kosten

Für die Vorbereitung der Genehmigung der neuen Methode waren umfangreiche Vorbereitungsarbeiten und zahlreiche Sitzungen erforderlich. Der Aufwand auf Seiten Fachsekretariat und PostCom war beträchtlich. Die Verfahrenskosten werden festgesetzt auf Fr. 20'900.—. Sie werden der Gesuchstellerin auferlegt.

Gestützt auf diese Erwägungen verfügt die PostCom:

1. Die neue Methode zur Messung der Erreichbarkeit von Postdiensten mit einer Wartezeit von drei Minuten wird genehmigt.
2. Die Methode mit einer Wartezeit von zwei Minuten wird abgelehnt.
3. Der Gesuchstellerin werden die Kosten des Verfahrens in der Höhe von Fr. 20'900.— auferlegt.
4. Die vorliegende Verfügung wird der Gesuchstellerin eröffnet.
5. Die vorliegende Verfügung wird auf der Website der PostCom publiziert.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Postkommission PostCom

Dr. Hans Hollenstein  
Präsident

Dr. Michel Noguét  
Leiter Fachsekretariat

Versand: 9. Dezember 2014

Zu eröffnen:

Schweizerische Post AG, Viktoriastrasse 21, 3030 Bern

Mitteilung zur Kenntnis:

Bundesamt für Kommunikation BAKOM, Zukunftstrasse 44, 2501 Biel

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen seit Eröffnung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, einzureichen.

Die Frist steht still: Vom 7. Tag vor Ostern bis und mit dem 7. Tag nach Ostern; vom 15. Juli bis und mit dem 15. August; vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.

Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat.